

THE SENATE



LE SÉNAT

**ON-RESERVE
MATRIMONIAL REAL PROPERTY:
STILL WAITING**

Report of the Standing Senate Committee
on
Human Rights

Chair
The Honourable A. Raynell Andreychuk

Deputy Chair
The Honourable Landon Pearson

December 2004

MEMBERSHIP

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Landon Pearson, *Deputy Chair*

and

* Jack Austin, P.C. (or William Rompkey, P.C.)

Sharon Carstairs, P.C.

Marisa Ferretti Barth

Marjory LeBreton

* Noël A. Kinsella (or Terrance R. Stratton)

Rose-Marie Losier-Cool

Donald H. Oliver

Vivienne Poy

* *Ex Officio* Members

*Staff from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of
Parliament:*

Laura Barnett, Research Officer

Marlisa Tiedemann, Research Officer

Line Gravel

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2004:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Oliver:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to invite the Minister of Indian and Northern Affairs to appear with his officials before the Committee for the purpose of updating the members of the Committee on actions taken concerning the recommendations contained in the Committee's report entitled *A Hard Bed to lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003; and

That the Committee continue to monitor developments on the subject and submit a final report to the Senate no later than March 31, 2005.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Membership	1
Order of reference	2
Chair's Foreword	4
Recommendations	5
Introduction	5
The Work of this Committee	7

CHAIR'S FOREWORD

Following in the footsteps of this Committee's study of on-reserve matrimonial real property in 2003, the Senate Standing Committee on Human Rights today presents its current report and recommendations on this pressing issue. The previous Committee worked with diligence, issuing its interim report, *A Hard Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, in November 2003. That report stressed the deplorable conditions under which on-reserve First Nations women and their children often live, while emphasizing the work that must be done to rectify the situation where no federal or provincial law applies on-reserve to protect a spouse's real property rights.

Today's report builds upon that previous study and sounds the alarm, highlighting what action must be taken before this issue is resolved and the study effectively completed. On 22 November 2004, the Minister of Indian Affairs and Northern Development appeared before this Committee to inform us about government action on this issue. While the Committee is encouraged by the Minister's comments and goodwill, we present today's report with the aim of outlining the work that must still be done, strongly recommending that consultations and proposals for legislative change be undertaken in a timely manner, and that First Nations women's groups be included in this consultation process. The Committee sees a definite role for the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in this process and stresses that the parameters of the study must be carefully set so as to ensure that focus on the important issues is not lost.

Women and children are suffering as a result of the legal lacuna concerning on-reserve matrimonial real property – where rights are denied, justice is denied. This Committee's report stands as a call to action, immediately.

A. Raynell Andreychuk
Chair

FIRST NATIONS: STILL WAITING

RECOMMENDATIONS

The Standing Senate Committee on Human Rights makes the following recommendations to the Minister:

- that both the reference to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, and the consultations that that Committee is to undertake, be done in a timely manner;
- that the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be involved in the consultations to be carried out by the House of Commons Committee;
- that the Minister give strong consideration as to who is to be consulted, and include parameters for the consultation in his order of reference;
- that in referring this consultation to the House of Commons Committee, the Minister ensure that that Committee does not lose sight of the key issue, namely that women and men on reserve need to have their property rights with respect to real matrimonial property clarified; and
- that this Committee's Order of Reference received from the Senate on November 3, 2004 be extended to December 2005.

INTRODUCTION

Pursuant to the Order of Reference received by this Committee on 4 June 2003, and as a follow-up to the Interim Report submitted by this Committee in November 2003, this Committee now submits the following report:

On 4 June 2003, this Committee was authorized to examine and report upon key legal issues relating to the division of on-reserve matrimonial real property. In particular, this Committee was authorized to examine:

- the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property (both personal and real) on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions;
- the practice of land allotment on-reserve, in particular with respect to custom land allotment;

- in a case of marriage or common-law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and
- possible solutions that would balance individual and community interests.

While the division of on-reserve matrimonial real property has been a known problem for a number of years, it has recently received increased attention. The issue is essentially that there is no federal or provincial law that applies on-reserve to protect a spouse's rights with respect to either possession of the matrimonial home or the equal division of real property. Other Canadians can avail themselves of provincial laws to resolve these matters, but provincial laws that govern real property do not apply on-reserve because Parliament has exclusive jurisdiction over lands reserved for Indians and, as a consequence, over real property. Since Parliament has not enacted any law that addresses how this real property is to be divided upon the breakdown of either a marriage or a common-law relationship, people residing on-reserve are treated differently than other Canadians. This is not acceptable, against the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and probably not in keeping with our international obligations.

Those most likely to suffer as a result of this different treatment are Aboriginal women and children. In the autumn of 2003, this Committee heard heart-wrenching testimony from a number of Aboriginal women and Aboriginal women's organizations. In some instances, a lack of housing on-reserve meant that women who had not been able to stay in the family home were forced to leave the reserve with their children.

Amnesty International's October 2004 report, *Stolen Sisters: A Human Rights Response to Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada*, states that the failure to implement measures that could help reduce the risk of violence to indigenous women is "only one example of the way Canadian authorities have failed in their responsibility to protect the rights of Indigenous women in Canada." Canada's failure to protect the real property rights of women on reserve in the event of a marriage breakdown is clearly another example, and this has been pointed out by a number of United Nations committees.

THE WORK OF THIS COMMITTEE

In November 2003, this Committee released an interim report entitled *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property on Reserve* which contained the following preliminary recommendations:

1. amend the *Indian Act* in order that provincial/territorial laws respecting the division of matrimonial real property can apply on-reserve;
2. amendments to the *Indian Act* should not impact on First Nations that already have measures in place for the division of real property, provided that those measures afford protection equal to that of provincial legislation;
3. amendments to the *Indian Act* should take into account the rights of children;
4. amend the *Indian Act* in order that a person's right to occupy a matrimonial home is recognized regardless of whether their name appears on the Certificate of Possession;
5. allow for the registration of on-reserve family homes in order to protect the rights of spouses;
6. amend the *Indian Act* so that the children and grandchildren of women who had lost their status prior to 1985 may have status and membership, and grant automatic membership to a woman who upon marriage lost her membership in the First Nation into which she was born;
7. address the issue of the division of on-reserve matrimonial real property in any self-government negotiation and include specific provisions in any agreement-in-principle or final agreement;
8. provide appropriate funding to Aboriginal women's associations so that they can consult First Nations women on this issue.

In March 2004, this Committee invited the then Minister of Indian Affairs and Northern Development to respond to the recommendations contained in the interim report. At that time, the then Minister encouraged this Committee to continue its study, but as a result of the prorogation of Parliament at the call of the 2004 general election, this Committee was unable to continue our study at that time.

With a new Parliament, a new reference from the Senate and a new Minister of Indian Affairs and Northern Development, this Committee saw fit to invite the Minister to discuss departmental progress as well as this Committee's future role in addressing this issue. At the 22 November 2004 meeting, the Minister thanked this

Committee for its "excellent" work, and advised us that he would be referring the issue to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development. The House of Commons Committee will undertake consultations and as the Minister said "produce a report that outlines a clear and comprehensive legislative framework to address the statutory and jurisdictional gaps regarding on-reserve matrimonial real property."

While this Committee respects the Minister's decision to refer this issue to the House of Commons Committee, this Committee has a number of concerns that need to be addressed. This Committee would like to emphasize that it in no way doubts the good intentions of the Minister. However, Parliament has been reviewing this issue for a number of years. Witnesses have testified, papers have been written, and debates have been held. The issue has also been raised independently by Senators. There comes a time in every review of an issue where someone needs to stand up and say "Enough with studies. It is time to act!"

This Committee takes the fiduciary relationship Parliament has with Aboriginal peoples in Canada very seriously, and urges the government to respect that relationship by demonstrating that it will no longer tolerate the existence of this inequality. In failing to take action to remedy the inequality faced by spouses residing on reserves, Parliament has fallen short of this Committee's expectations.

This Committee would also like to express its apprehension that, in referring this issue to a different committee, valuable time may be lost as the House of Commons Committee takes the time to become knowledgeable with respect to this question. This Committee firmly believes that members of the Senate Committee have valuable experience to contribute to the next steps to be taken by the House of Commons Committee.

The Minister's statement that he will be directing the House of Commons Committee to carry out a consultation on this issue raises the question about what the consultation will entail. The Minister has indicated that he wants to "encourage the broadest public consultation." While this Committee appreciates the need for a thorough consultation, we want to ensure that it will be conducted in a timely manner, and will not cause further unreasonable delay in resolving this issue.

While the Minister has recommended a broad consultation, he has at the same time emphasized that the key players in the consultation process and subsequent assessment of options will be First Nations Leaders and Parliamentarians. Specifically, he commented that referring the consultation to the House of Commons Committee will "enable both First Nations Leaders and Members of Parliament in both houses to be engaged early in the development of legislative approaches." The Minister also stated that he has "begun to advise the AFN and the NMC and other national organizations of [his] intentions." This Committee does not believe that simply consulting Aboriginal organizations and the leaders of these organizations would be sufficient. Witnesses who appeared before this Committee indicated that they did not necessarily share the opinions expressed by Aboriginal organizations and community leaders. It is the voices of these women in particular that need to be heard. For that reason, we need to ensure that at the end of the consultation process, any legislative framework that is put forward by the House of Commons Committee is based on consultations with the First Nations women who are affected, and is not based solely on the desires of national Aboriginal organizations.

At this point, the Minister has not provided this Committee with detailed information regarding the terms of reference for the House of Commons Committee. As previously mentioned, this Committee has concerns about who will be consulted. We are also concerned that the consultations might not be binding on the government, in which case they may only lead to more consultations and studies instead of government action.

This Committee has brought their concerns to the Senate's attention. We now put forward a number of recommendations in the hopes of assisting the Minister in making his directions to the House of Commons Committee. More importantly, we make these recommendations to push the government towards taking action on this issue.

First, **this Committee recommends** that both the reference to the House of Commons Committee, and the consultations that that Committee is to undertake, be done in a timely manner. We do not propose to set timeframes for the government, but do suggest that a timeframe be established within the order of reference itself, with clear benchmarks to mark the progress of the consultations. We also recommend setting

deadlines for the subsequent legislative proposal, and request that the Minister keep this Committee informed of any delay in meeting that deadline.

We also strongly urge the government to set deadlines for the plain language document and the paper *Housing and Matrimonial Real Property Issues on Reserves* that he referred to at our meeting on 22 November.

Second, **this Committee recommends** that the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be involved in the consultations to be carried out by the House of Commons Committee. We have already mentioned that there is expertise in the Senate on this issue, and we would like to avoid any further delay in remedying the inequality. It has happened in the past that the Senate has not been kept informed on the progress of an issue, and delay has resulted when the Senate has needed to "catch up" before it can proceed. Perhaps a Joint Committee could solve the potential problem of the Senate keeping up-to-date with the issue, and would also allow those in the Senate who are already knowledgeable on this issue to use that knowledge to the benefit of both Houses or the Senators could be invited to participate as expert witnesses.

Third, **this Committee recommends** that the Minister give strong consideration as to who is to be consulted, and include parameters for the consultation in his order of reference. The House Committee needs to hear from the affected women in the communities, and could do so either through communications technology or by travelling. We also want to emphasize the recommendation contained in our interim report that additional funding be provided to Aboriginal women's organizations to facilitate their communications with Aboriginal women on this issue.

Fourth, **this Committee recommends** that in referring this consultation to the House of Commons Committee, the Minister ensure that that Committee does not lose sight of the key issue, namely that women and men on reserve need to have their property rights with respect to real matrimonial property clarified. The initial reference given to this committee was extremely broad. We would hope that the Minister would be able to provide the House of Commons Committee with the specific focus of consultations for the purpose of developing legislation. There are bound to be corollary issues raised, such as how appropriate it is to develop a legislative framework that affects the rights of First Nations individuals when examined through the lens of the inherent

right of self-government. We emphasize to the Minister that the House of Commons Committee should not lose sight of the purpose of the consultation.

Our final recommendation is that this Committee's Order of Reference received from the Senate on November 3, 2004 be extended to December 2005. This would allow our Committee to continue to monitor the progress of the House of Commons Committee and the Department of Indian Affairs and Northern Development on this issue.

In closing, this Committee stresses that there is political will from federal, provincial and Aboriginal governments to arrive at a solution to this problem. By working together, instead of separately and at different times, all of those involved should be able to develop a legislative framework that is acceptable to all affected. We will then be able to stand just a little bit taller when we are asked to update the United Nations on Canada's progress in protecting the human rights of Aboriginal women. These are our recommendations to the Minister.

**LE SÉNAT
SENATE**



THE

**BIENS IMMOBILIERS
MATRIMONIAUX DANS LES RÉSERVES:
TOUJOURS EN ATTENTE**

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
droits de la personne

Présidente
L'honorable Raynell Andreychuk

Vice-présidente
L'honorable Landon Pearson

Décembre 2004

MEMBRES

L'honorable Raynell Andreychuk, *présidente*

L'honorable Landon Pearson, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

* Jack Austin, c.p. (ou William Rompkey, c.p.)

Sharon Carstairs, c.p.

Marisa Ferretti Barth

Marjory LeBreton

* Noël A. Kinsella (ou Terrance R. Stratton)

Rose-Marie Losier-Cool

Donald H. Oliver

Vivienne Poy

* *Ex Officio* Membres

*Personnel du Service d'information et de recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement:*

Laura Barnett, attachée de recherche

Marlisa Tiedemann, attachée de recherche

Line Gravel
La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 3 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Oliver,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à inviter le ministre des Affaires indiennes et du Nord accompagné de ses hauts fonctionnaires à comparaître devant le comité afin de faire une mise à jour sur les actions prises par le ministère concernant les recommandations incluses dans le rapport du Comité intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003; et

Que le Comité poursuive une surveillance des développements et soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2005.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Membres	1
Ordre de renvoi	2
Avant-propos de la présidente	4
Recommandations	5
Introduction	5
Le travail du comité	7

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Dans la foulée de son étude de 2003 sur les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne présente aujourd'hui son plus récent rapport et ses recommandations sur cette question très préoccupante. Le Comité avait déjà déposé, en novembre 2003, son rapport intérimaire intitulé *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*. Ce rapport faisait état des conditions déplorables dans lesquelles vivent souvent les femmes autochtones et leurs enfants et insistait aussi sur les interventions nécessaires pour remédier à la situation quand aucune disposition législative fédérale ou provinciale n'existe pour protéger les biens fonciers du conjoint.

Le rapport d'aujourd'hui fait fond sur le précédent et donne l'alerte, en plus de signaler les mesures à prendre afin de régler cette situation et terminer l'étude. Le 22 novembre 2004, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a comparu devant le Comité pour l'informer de ce qu'entend faire le gouvernement à cet égard. Les commentaires et la bonne volonté du Ministre sont encourageants; toutefois, dans son rapport, le Comité tient à exposer le travail qui reste à accomplir et il recommande vivement de commencer au plus tôt les consultations et les processus nécessaires afin d'apporter des modifications législatives, ainsi que d'inclure les groupes de femmes autochtones dans le processus de consultation. Le Comité juge que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones aurait certainement un rôle à jouer dans ce processus et il estime que les paramètres de l'étude doivent être établies avec soin afin de ne pas perdre de vue les questions importantes.

Des femmes et des enfants souffrent en raison des lacunes juridiques entourant les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves; or, sans droits, il n'y a pas de justice. Le rapport du Comité se veut donc une incitation à agir immédiatement.

Raynell Andreychuk
Présidente

PREMIÈRES NATIONS : L'ATTENTE PERSISTE

RECOMMANDATIONS

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne recommande au Ministre :

- que le renvoi au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes et les consultations que doit entreprendre ce comité soient exécutés en temps utile;
- que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones participe aux consultations que doit mener le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes;
- que le Ministre réfléchisse sérieusement à l'identité des personnes qui devraient être consultées et qu'il définisse dans l'ordre de renvoi les paramètres de la consultation;
- que, en confiant cette consultation au Comité de la Chambre des communes, le Ministre veille à ce que ce dernier ne perde pas de vue la raison fondamentale de cet exercice, soit la nécessité de clarifier toute la question des droits sur les biens immobiliers matrimoniaux, à l'intention des hommes et des femmes habitant dans les réserves;
- que l'ordre de renvoi reçu du Sénat par le présent Comité, le 3 novembre 2004, soit prolongé jusqu'en décembre 2005.

INTRODUCTION

Conformément à l'ordre de renvoi reçu le 4 juin 2003, et comme suite au rapport intérimaire qu'il a lui-même présenté en novembre 2003, le Comité dépose maintenant le rapport suivant :

Le 4 juin 2003, le Comité a été autorisé par le Sénat à examiner, pour en faire rapport, les principaux aspects juridiques de la question du partage des biens immobiliers matrimoniaux situés sur une réserve. Le Comité a notamment été autorisé à examiner:

- l'interaction entre les lois provinciales et les lois fédérales en ce qui concerne la répartition des biens matrimoniaux (biens personnels et immobiliers) se trouvant sur une réserve et, en particulier, l'exécution des décisions des tribunaux;

- l'attribution des terres sur les réserves, notamment la pratique reconnue par la coutume;
- le statut des conjoints et la façon de répartir les biens immobiliers en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait;
- les solutions possibles qui maintiendraient un équilibre entre les intérêts des particuliers et ceux de la communauté.

On est conscient depuis des années du problème que pose répartition des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, mais ce n'est que depuis tout récemment qu'on a commencé à s'y intéresser de plus près. Le problème tient essentiellement au fait qu'il n'existe pas de loi fédérale ou provinciale protégeant le droit des conjoints, dans les réserves, à la propriété du foyer conjugal ou à un partage égal des biens immobiliers. Les autres Canadiens peuvent recourir à des lois provinciales pour régler ce genre de questions, mais ces lois établissant la propriété des biens immobiliers ne s'appliquent pas dans les réserves parce que le Parlement a accordé aux Indiens la compétence exclusive sur leurs terres et, partant, sur les biens immobiliers qui s'y trouvent. Le Parlement n'ayant pas adopté de loi traitant de la répartition de ces biens à la rupture du mariage ou de l'union de fait, les habitants des réserves se voient traités différemment des autres Canadiens. C'est une situation inacceptable en regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et sans doute contraire à nos obligations internationales.

Les femmes et les enfants autochtones sont probablement les personnes qui souffrent le plus de cette lacune au plan législatif. À l'automne 2003, le Comité a entendu les témoignages déchirants de femmes autochtones et de membres d'associations de femmes autochtones. Le manque de logements dans les réserves a obligé certaines femmes qui ne pouvaient plus vivre dans le foyer familial à quitter la réserve avec leurs enfants.

Un rapport d'Amnistie Internationale publié en octobre 2004, sous le titre *On a volé la vie de nos soeurs : Discrimination et violence contre les femmes autochtones*, révèle que les autorités canadiennes n'ont pas su assumer leur responsabilité de protéger les droits des femmes autochtones au Canada en ne prenant pas les mesures nécessaires en vue de réduire le risque de violence à leur endroit. Le Canada ne fait certainement rien pour arranger les choses, comme le soulignent un certain nombre de comités des Nations Unies, en négligeant de protéger les droits des femmes dans les réserves en cas de rupture du mariage.

LE TRAVAIL DU COMITÉ

Dans un rapport intérimaire intitulé *Un toit précaire : Les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, publié en novembre 2003, le Comité faisait les recommandations préliminaires suivantes :

1. que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à ce que les lois provinciales puissent s'appliquer au partage des biens immobiliers du patrimoine familial;
2. que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte du fait que certaines Premières Nations ont déjà des mesures en place en ce qui concerne le partage du patrimoine familial et qu'elles devraient pouvoir continuer à les appliquer dans la mesure où ces mesures offrent une protection équivalente à celle des lois provinciales;
3. que les modifications à la *Loi sur les Indiens* tiennent compte des droits des enfants;
4. que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que l'on prévoie un droit d'occupation de la résidence qui protégerait les conjoints, que leur nom apparaisse ou non sur le certificat de possession;
5. que la résidence familiale dans la réserve puisse être enregistrée de manière à protéger les droits des conjoints;
6. que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de sorte que non seulement les femmes qui avaient perdu leur statut avant 1985, mais leurs enfants et leurs petits-enfants, puissent récupérer ce statut et que toutes les femmes qui, en se mariant, ont perdu l'appartenance à la Première Nation où elles sont nées, puissent automatiquement la récupérer si elles le désirent;
7. que la question du patrimoine familial soit expressément abordée dans le cadre de toute négociation sur l'autonomie gouvernementale et que des dispositions précises à ce sujet soient incluses dans toute entente de principe ou entente finale;
8. que les associations de femmes autochtones reçoivent le financement nécessaire pour entreprendre des consultations sur la question auprès des femmes des Premières Nations.

Au mois de mars 2004, le Comité a invité le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque à réagir aux recommandations contenues dans le rapport intérimaire. Le Ministre avait alors encouragé le Comité à poursuivre son étude, qu'il a cependant fallu interrompre à la prorogation du Parlement en vue des élections générales de 2004.

Avec l'arrivée d'une nouvelle législature, d'un nouveau renvoi et d'un nouveau ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Comité a jugé bon d'inviter ce dernier à discuter des progrès accomplis par son ministère sur le sujet et du rôle futur du Comité sous ce rapport. Au cours de la séance du 22 novembre, le Ministre a remercié le Comité pour son excellent travail et lui a fait part de son intention de soumettre la question au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, lequel fera des consultations et, comme l'a indiqué le Ministre, produira un rapport établissant un cadre législatif clair et détaillé en vue de combler les lacunes aux plans législatif et juridique concernant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Le Comité respecte la décision du Ministre de renvoyer cette question à un comité de la Chambre des communes, mais il entretient des réserves. Le Ministre est sans doute mû par de bonnes intentions, sauf que le Parlement étudie cette question depuis des années. Il a entendu des témoins, reçu des mémoires et tenu des débats sur le sujet. Les sénateurs ont aussi abordé la question de leur côté. À un moment donné, quelqu'un doit se lever et dire : « Assez étudié, il faut agir maintenant. » Le Comité sénatorial prend très au sérieux la relation de fiduciaire qui unit le Parlement aux peuples autochtones du Canada et il incite le gouvernement à respecter cette relation en prouvant qu'il ne tolérera plus l'existence de l'iniquité que vivent les conjoints dans les réserves. En ne prenant aucune mesure pour remédier à cette iniquité, le Parlement a déçu les attentes du Comité.

Le Comité sénatorial tient aussi à dire qu'il craint que le renvoi de cette question à un autre comité ne fasse perdre un temps précieux, soit le temps que le Comité de la Chambre des communes se familiarise avec le dossier. Le Comité sénatorial est d'ailleurs convaincu que ses membres ont une expérience précieuse à contribuer aux étapes que franchira le Comité de la Chambre des communes.

En disant qu'il confie au Comité de la Chambre des communes les consultations sur le sujet, le Ministre soulève une question : quelle forme cette consultation prendra-t-elle? Le Ministre dit vouloir encourager la plus vaste consultation publique possible. Le Comité sénatorial se rend bien compte de la nécessité de mener une large consultation, mais celle-ci doit également être menée rapidement et ne pas retarder indûment le règlement de la question.

Tout en recommandant une vaste consultation, le Ministre insiste sur le fait que les dirigeants des Premières nations et les parlementaires constitueront les intervenants clés dans le processus de consultation et, ensuite, dans l'évaluation des options. Plus précisément, il a affirmé qu'en confiant les consultations au Comité de la Chambre des communes, les dirigeants des Premières nations et les parlementaires des deux Chambres pourront participer très tôt à l'élaboration de mesures législatives. Le Ministre a ajouté avoir commencé à informer l'APN, le RNM et d'autres organismes nationaux de ses intentions. Or, le Comité sénatorial estime qu'il n'est pas suffisant de consulter les organismes autochtones et leurs dirigeants. En effet, les femmes qui ont témoigné devant le Comité lui ont précisé que leurs opinions ne reflètent pas nécessairement celles des organismes et des dirigeants autochtones. Or, ce sont surtout les voix de ces femmes qu'il faut écouter. Voilà pourquoi nous devons veiller à ce qu'au terme du processus de consultation, le cadre législatif, quel qu'il soit, que proposera le Comité de la Chambre des communes s'inspire aussi des consultations auprès des femmes des Premières nations touchées, et non seulement des volontés exprimées par les organismes autochtones nationaux.

Le Ministre ne nous a pas encore donné de renseignements détaillés sur l'ordre de renvoi au Comité de la Chambre des communes. Comme nous l'avons déjà dit, le choix des personnes consultées nous préoccupe. Nous craignons aussi que les consultations n'engagent pas le gouvernement, auquel cas elles risquent d'entraîner d'autres consultations et des études, sans obliger le gouvernement à agir.

Le Comité sénatorial, ayant fait part de ses préoccupations au Sénat, formule un certain nombre de recommandations dans l'espoir d'aider le Ministre dans l'établissement des directives qu'il donnera au Comité de la Chambre des communes. Mais surtout, nous espérons que ces recommandations encourageront le gouvernement à agir.

Premièrement, **le Comité sénatorial recommande** que le renvoi au Comité de la Chambre des communes et les consultations que doit entreprendre ce comité soient exécutés en temps utiles. Nous n'avons pas l'intention d'établir un calendrier à l'intention du gouvernement; néanmoins, nous suggérons que l'ordre de renvoi lui-même prévoit des délais assortis de repères clairs afin de marquer l'évolution des consultations.

Nous recommandons aussi que des dates limites soient fixées pour les mesures législatives qui suivront et demandons que le Ministre tienne le Comité sénatorial informé de tout retard par rapport à l'échéancier.

Nous incitons aussi vivement le gouvernement à établir des délais pour la production du document de vulgarisation et celui sur le logement et les questions de biens fonciers matrimoniaux dans les réserves dont il a parlé lors de notre réunion du 22 novembre.

Deuxièmement, le **Comité recommande** que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones participe aux consultations que doit mener le Comité de la Chambre des communes. Nous avons déjà signalé qu'il y a une certaine expertise à ce sujet au Sénat et nous tenons à éviter de retarder encore le règlement de l'iniquité qui perdure. De plus, il est déjà arrivé dans le passé que le Sénat ne soit pas tenu informé de l'évolution d'un dossier, ce qui a causé des retards quand le Sénat a dû « faire du rattrapage » avant de poursuivre les travaux. Peut-être que la création d'un comité mixte éviterait ce problème et permettrait que les sénateurs qui ont déjà des connaissances sur la question puissent en faire profiter les deux Chambres; ou alors, ils pourraient être invités à comparaître comme témoins experts.

Troisièmement, le **Comité recommande** que le Ministre réfléchisse sérieusement à l'identité des personnes qui devraient être consultées et qu'il définisse dans l'ordre de renvoi les paramètres de la consultation. Le Comité de la Chambre des communes doit savoir ce que pensent les femmes touchées dans les collectivités et il pourra se déplacer ou recourir aux techniques de communication pour recueillir leurs témoignages. Nous tenons aussi à rappeler la recommandation contenue dans notre rapport intérimaire concernant le versement de fonds supplémentaires aux organismes autochtones féminins afin de faciliter la communication avec les femmes autochtones à ce sujet.

Quatrièmement, le **Comité recommande** que le Ministre, en confiant cette consultation au Comité de la Chambre des communes, veille à ce que ce dernier ne perde pas de vue la raison fondamentale de cet exercice, soit la nécessité de clarifier toute la question des droits sur les biens immobiliers matrimoniaux, à l'intention des hommes et des femmes habitant dans les réserves. Le premier mandat confié au Comité sénatorial était très vaste. Nous espérons que le Ministre saura donner au Comité de la Chambre des

communes des indications qui préciseront l'objet des consultations et des mesures législatives. Des questions corollaires sont susceptibles d'être soulevées, par exemple s'il convient d'élaborer un cadre législatif qui touche les droits des Autochtones, compte tenu du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous soulignons par conséquent, à l'intention du Ministre combien il importe que le Comité de la Chambre des communes ne perde pas de vue le but des consultations.

Notre dernière recommandation vise à prolonger jusqu'en décembre 2005 l'ordre de renvoi que le Sénat a donné au Comité sénatorial le 3 novembre 2004. Cela nous permettra de suivre les travaux du Comité de la Chambre des communes et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

En terminant, le Comité sénatorial souligne que les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones ont tous à cœur d'en arriver à une solution à ce problème. En travaillant ensemble, au lieu de cheminer séparément et à des moments différents, toutes les parties devraient être à même d'élaborer un cadre législatif acceptable aux yeux de toutes les personnes touchées. Nous pourrions alors nous tenir la tête un peu plus haute lorsque les Nations Unies nous demanderont de faire le point sur les progrès que le Canada a marqués dans la protection des droits humains des femmes autochtones. Telles sont nos recommandations au Ministre.